

4. Вопрос: могут ли физические и юридические лица являться заказчиками документации по планировке территории и осуществлять подготовку проектов планировки территорий за свой счет без проведения конкурсных процедур? (вопрос задан специалистами Комитета архитектуры Администрации Ленинградской области)

Общий смысл ответа: физические и юридические лица могут за свой счёт (то есть, без конкурсных процедур, проводимых органами власти) подготавливать предложения к проектам планировки территорий, утверждаемых органами власти.

1. Факт отсутствия в федеральном законе прямых указаний о действиях юридических и физических лиц в отношении подготовки документации по планировке территорий не является фактом наличия запрета на деятельность, связанную с подготовкой предложений к такой документации.

2. Необходимо различать (1) вопросы формально-юридические и (2) вопросы содержательные, смысл которых состоит в следующем.

Вопросы формально-юридические – это, прежде всего, предметы утверждения документации по планировке территорий. Такими предметами являются:

а) красные линии (отграничивающие территории общего пользования, не подлежащие приватизации, от иных территорий, то есть, отграничивающие публичные земли от земель частных);

б) границы земельных участков, впервые выделяемые из состава земель в публичной собственности, не обременённых правами частных лиц (образование земельных участков для предоставления частным лицам в целях строительства);

в) границы публичных сервитутов;

г) характеристики планируемого развития соответствующей территории.

Очевидно, что утверждать указанные вопросы может и должна только публичная власть, что и закреплено в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Это значит, что должна существовать и существует цепочка взаимосвязанных логических положений, а именно: а) только публичная власть должна принимать решения о подготовке документации по планировке территории; б) принимая такое решение, публичная власть преследует цели,

ориентированные прежде всего на выполнение общественных функций и учёт частных интересов, которые «работают» на выполнение общественных целей; в) первое и второе в совокупности определяют логическую необходимость того, что публичная власть в соответствующих случаях должна тратить бюджетные средства для достижения публичных целей и, соответственно, проводить в соответствии с законодательством конкурсы на разработку указанной документации. Закрывается ли на этом вопрос? Нет, дальше следуют вопросы иного порядка.

Вопросы содержательные. Смысл этих вопросов сводится к тому, могут ли быть инициаторами подготовки документации по планировке территории иные лица, кроме органов публичной власти? Ответ положительный – могут.

Положительный ответ определяется частью 1 статьи 46 ГрК РФ, где написано, что «решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления <...> **на основании предложений физических или юридических лиц ...**».

Рассмотрим, как эта инициатива может и должна осуществляться при взаимодействии заинтересованных лиц и органов публичной власти.

3. То что, в федеральных законах не может быть запрета и отсутствует запрет на инициативную деятельность по подготовке предложений к документации по планировке территории, и то, как эта деятельность может осуществляться без нарушения норм федеральных законов, определяется двумя группами положений в зависимости от того, принадлежит ли земельный участок инициатору подготовки предложений к документации по планировке территории, или нет.

4. Первый случай: земельный участок не принадлежит инициатору подготовки документации по планировке территории.

Наглядным примером того, как может регламентироваться указанная деятельность является статья 19 Правил землепользования и застройки в городе Перми, утверждённых решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 года № 143.

Правовая возможность существования такой статьи определяется тем, что законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это значит, что по факту отсутствия каких-либо норм федерального, или

регионального уровня по детальному регулированию соответствующих вопросов может быть выполнено регулирование правовыми актами органов местного самоуправления, которые не могут противоречить ГрК РФ (см. часть 4 статьи 3, а также часть 20 статьи 45 ГрК РФ).

В самом общем виде смысл содержащегося в статье 19 Правил землепользования и застройки в городе Перми механизма регулирования состоит в том, что он определяет градостроительную подготовку территории¹ перед тем, как состоится предоставление подготовленных земельных участков для застройки:

- заинтересованные лица подают заявление в уполномоченный орган;
- уполномоченный орган принимает решение, которым может быть поддержана инициатива заявителя путем направления ему проекта соглашения об обеспечении заявителем градостроительной подготовки соответствующей территории;

- в соглашении указываются обязательства заявителя в установленный срок подготовить и представить в орган, уполномоченный в области градостроительной деятельности проект планировки территории, комплект документов и материалов для проведения торгов по предоставлению земельного участка;

- в соглашении указываются обязательства органа, уполномоченного в области градостроительной деятельности, перед заявителем обеспечить действия, предусмотренные законодательством и Правилами в отношении обсуждения и утверждения проекта планировки территории;

- инициатор подготовки проекта планировки территории (посредством которого определены границы элемента планировочной структуры – квартала, микрорайона) участвует в торгах, и победитель торгов в соответствии с законодательством осуществляет действия по комплексному освоению территории в целях строительства.

¹ В статье 1 Правил землепользования и застройки в городе Перми даётся следующее определение: «градостроительная подготовка территорий - деятельность, осуществляемая посредством подготовки документации по планировке территории в соответствии с главой 5 настоящих Правил, по установлению границ застроенных и подлежащих застройке земельных участков для их последующего формирования и предоставления, в целях комплексного освоения территорий, строительства, развития застроенных территорий, возведения объектов на территориях общего пользования, а также приобретения гражданами и юридическими лицами, имеющими в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в муниципальной или государственной собственности, прав на эти земельные участки».

Ниже приводится текст указанной статьи с выделением жирным шрифтом некоторых основных позиций.

«Статья 19. Градостроительная подготовка незастроенных, свободных от прав третьих лиц территорий в границах вновь образуемых элементов планировочной структуры с целью комплексного освоения и строительства по инициативе заявителей

1. Физические и юридические **лица, заинтересованные** в получении прав на осуществление действий по градостроительной подготовке незастроенных, свободных от прав третьих лиц территорий с выделением для формирования земельных участков (в границах вновь образуемых элементов планировочной структуры) из состава государственных или муниципальных земель, с последующим выделением земельных участков меньшего размера, обустройстве территории путем строительства внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры и в обеспечении и осуществлении строительства на обустроенной и разделенной на земельных участках территории, **подают соответствующее заявление** в орган, уполномоченный в области градостроительной деятельности.

Заявление составляется в произвольной форме, если иное не установлено постановлением главы администрации города Перми. В приложении к заявлению указываются:

- месторасположение соответствующей территории в виде схемы с указанием границ территории и предложений по ее планировочной организации;
- расчетные показатели предлагаемого освоения территории, характеристики, позволяющие оценить соответствие предложений заявителя Генеральному плану города Перми, настоящим Правилам и составить заключение о целесообразности реализации предложений заявителя.

2. В течение пятнадцати рабочих дней со дня регистрации заявки орган, уполномоченный в области градостроительной деятельности, подготавливает и направляет заявителю решение о возможности реализации заявления в части соответствия инвестиционных намерений заявителя Генеральному плану города Перми, настоящим Правилам, в котором должна содержаться одна из следующих позиций:

1) отклонить заявление по причине его несоответствия Генеральному плану города Перми, настоящим Правилам либо по причине того, что предлагаемая для освоения территория не является свободной от прав третьих лиц либо в отношении данной территории уже заключено соглашение в соответствии с пунктом 2 части 2 настоящей статьи, которое на момент обращения действует;

2) **поддержать инициативу заявителя путем направления ему проекта соглашения**, заключаемого между заявителем и органом администрации города Перми, уполномоченным в области градостроительной деятельности, **об обеспечении заявителем градостроительной подготовки территории** для проведения в соответствии с земельным законодательством торгов по предоставлению земельного участка для его комплексного освоения в целях строительства (аукциона - в случае жилищного строительства, торгов в форме аукциона или конкурса - в случае иного строительства).

3. Соглашение, указанное в пункте 2 части 2 настоящей статьи, подписывается сторонами в течение 15 дней после направления проекта соглашения заявителю. В ином случае инициатива заявителя считается отклоненной.

Срок действия соглашения определяется сроком действия обязательств заявителя и не может превышать двух месяцев со дня его подписания. Действие соглашения может быть продлено, но не более чем до четырех месяцев.

В соглашении указываются **обязательства заявителя в установленный срок подготовить** и представить в орган, уполномоченный в области градостроительной деятельности:

- **проект планировки территории** в части определения красных линий, обозначающих границы вновь образуемого элемента планировочной структуры и одновременно - границы земельного участка, применительно к которому предлагается проведение торгов по предоставлению земельного участка для комплексного освоения в целях строительства;

- **комплект документов и материалов для проведения торгов по предоставлению земельного участка** для его комплексного освоения в целях строительства.

В соглашении указываются обязательства органа, уполномоченного в области градостроительной деятельности, перед заявителем при условии выполнения в установленные сроки обязательств заявителя:

- выполнить действия по согласованию подготовленного заявителем комплекта проектов документов (при условии соответствия их состава и качества предъявляемым требованиям);

- **обеспечить действия, предусмотренные законодательством и главой 8 настоящих Правил в отношении обсуждения и утверждения проекта планировки территории** в части определения границ элемента планировочной структуры;

- на основании утвержденного проекта планировки территории обеспечить проведение землеустроительных работ и государственного кадастрового учета сформированного земельного участка в границах вновь образуемого элемента планировочной структуры;

- обеспечить координацию действий с органом администрации города Перми, уполномоченным на распоряжение земельными участками, в части комплектования документов и материалов, проведения в установленном порядке торгов по предоставлению земельного участка для комплексного освоения в целях строительства.

4. Победитель торгов в соответствии с законодательством осуществляет действия по комплексному освоению территории в целях строительства».

5. Второй случай: земельный участок принадлежит лицу, которое может стать инициатором подготовки документации по планировке территории.

Очевидно, что земельный участок должен быть достаточно большим по площади: только в этом случае можно говорить о подготовке документации по планировке территории. Это земельный участок, для планировочной организации которого подготовка документации по планировке территории не требуется (часть 4 статьи 41 ГрК РФ). Следует обратить внимание на то, что использование в федеральном законе слов «не требуется» не означает «не может быть», не означает наличие запрета на подготовку документации по планировке территории в рассматриваемом случае.

Итак, рассмотрим этот случай применительно к большому по площади земельному участку. В контексте поставленного вопроса большой по площади земельный участок – это:

- участок, возникший в результате сделок между частными лицами, путём объединения нескольких земельных участков (как правило, предназначенных для сельскохозяйственного использования);

- участок, правообладатель которого планирует осуществить на нём строительство;

- участок, для осуществления строительства на котором необходимо осуществить его планировочную организацию (организовать улицы, проезды, подвести сети инженерного обеспечения) при том, что «подготовка документации по планировке территории не требуется», то есть, не является обязательной, но возможной.

Как орган власти может влиять на развитие ситуации и как правообладатель земельного участка может осуществлять его планировочную организацию?

Здесь необходимо рассмотреть «развилку» - расхождение рассматриваемого случая на два направления: 1) намерения правообладателя земельного участка соответствуют планам власти относительно развития соответствующей территории; 2) намерения правообладателя земельного участка противоречат планам власти относительно развития соответствующей территории.

5.1. Намерения правообладателя большого земельного участка соответствуют планам власти относительно развития соответствующей территории – планам, закреплённым в документах территориального планирования и градостроительного зонирования. Здесь могут быть варианты в зависимости от степени полноты указанных документов, а также наличия планов публичной власти в части сроков обеспечения с использованием бюджетных средств соответствующей территории инфраструктурой (дорожной и инженерной).

Вариант 1, когда правообладатель большого земельного участка не инициирует действий, завершаемых официальным утверждением органом власти документации по планировке территории. При рассмотрении этого случая следует принять во внимание то, что такой правообладатель не является «абсолютно свободным» в своих планировочных и строительных намерениях. Напротив, он

может быть жёстко ограничен. Например, в правилах землепользования и застройки могут содержаться указания о предельных размерах элементов планировочной структуры – кварталов (могут устанавливаться непосредственно, либо опосредованно - путём ссылки на часть 11 статьи 67 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", в соответствии с которой определяются предельные размеры вновь образуемых кварталов), содержатся указания о предельных (максимальных и, или минимальных) размерах земельных участков, образуемых путём разделения большого земельного участка (первоначально разбитого на кварталы). В этом случае действия правообладателя земельного участка заведомо будут происходить в тех рамках, которые предопределила публичная власть в указанных документах. При этом следует иметь в виду, что автоматически обязательства власти по обеспечению указанной территории объектами дорожной и инженерной инфраструктуры не возникают. Такие обязательства могут возникать только на основании плана реализации генерального плана и соответствующих такому плану программ, выполняемых в запланированные сроки. Иными словами, правообладатель земельного участка должен будет либо самостоятельно обеспечивать инфраструктурой соответствующую территорию, либо должен будет координировать свою деятельность в соответствии с планами и финансовыми возможностями соответствующего органа власти. В последнем случае наиболее эффективным способом является подготовка предложений к документации по планировке территории. Имеющему серьёзные намерения правообладателю, поставленному в указанные рамки, будет более выгодно в силу экономических и организационно-технологических соображений по своей собственной инициативе подготавливать предложения к документации по планировке территории, которая подлежит утверждению органом власти.

Иными словами, при наличии грамотно подготовленных документов территориального планирования и градостроительного зонирования правообладатель большого земельного участка, даже не иницируя действий, завершаемых официальным утверждением органом власти документации по планировке территории, всегда будет вынужден делать только то, что запланировано публичной властью для рационального развития территории.

Вариант 2, когда правообладатель большого земельного участка инициирует действия, завершаемые официальным утверждением органом власти документации по планировке территории. Как указано выше такая возможность у указанного лица всегда имеется. Это означает, что в рамках гражданского законодательства такой правообладатель может заказать подготовку предложений к документации по планировке территории – предложений, которые могут быть представлены органу власти по схеме аналогичной той, которая описана в статье 19 правил землепользования и застройки города Перми (в части планировочных действий). Очевидно, что такая инициативная планировочная работа более выгодна ответственному правообладателю земельного участка по той причине, что в процессе такой работы могут быть синхронизированы и скоординированы по параметрам действия частного лица и публичной власти в отношении обеспечения территории дорожной, инженерной, социальной инфраструктурой.

Важно подчеркнуть, что «безответственный» правообладатель всегда ограничен в своих действиях требованиями, содержащимися в документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

5.2. Намерения правообладателя земельного участка противоречат планам власти относительно развития соответствующей территории – планам, закреплённым в документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

Такая ситуация может возникать в случаях, когда происходило приобретение незастроенных земельных участков и их объединение в большой земельный участок в целях произвести строительство без учёта документов территориального планирования, или при отсутствии таких документов, а также документов градостроительного зонирования. Очевидно, что такое намерение не может состояться в случае, когда в правилах землепользования и застройки указанные земельные участки располагаются в территориальных зонах не предназначенных под строительство. Таким образом, указанные документы для публичной власти являются гарантией противодействия неконтролируемому строительству и шантажу со стороны скупщиков земельных участков.